

## **Políticas públicas y sociales con enfoque territorial: empleo, educación y salud**

Serie Minutas Nº 80-23, 21-08-2023

*por David Vásquez*

### **Resumen**

*En esta minuta se sintetiza una conceptualización del enfoque territorial de las políticas públicas según investigadores locales y europeos, luego se aterriza en Chile como marco novedoso para la inversión en políticas públicas y se focaliza brevemente en empleo, educación y salud. Finalmente unos cuadros que ilustran la distribución territorial de recursos de las políticas públicas.*

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

## Consideraciones generales sobre el enfoque territorial en políticas públicas

Según sostiene Muñoz Arce<sup>1</sup>, la noción “territorial” se ha vuelto recurrente en los diseños de intervención de la política social, tanto desde la institucionalidad pública como la privada. Pero qué se entiende por enfoque territorial? Según la autora, se trata de una mirada mucho más integral que sólo la dimensión geográfica, o demográfica o habitacional. Se trataría, además de lo anterior, de un entramado complejo que involucra interrelaciones sociales en espacios cargados de historia e identidad que reproducen formas de ejercicio de la política más estructurales –muchas veces conflictivas- que definen formas de deliberación, negociación, exclusión, participación, etc. Reflexiona al respecto Muñoz Arce

“El territorio es complejo, es rico, es inaprehensible. Nunca podremos saber “realmente” cómo es el territorio, porque siempre habrá espacios ocultos, que los mapas que lo describen no pueden mostrar. Porque no son capaces de hacerlo. Porque el territorio es siempre más que lo que el mapa puede ilustrar, así como lo social es siempre más de lo que las teorías sociales pueden explicar.”

Si bien existen aproximaciones teóricas usuales en este campo, entrar a comprender un territorio –el enfoque territorial- implica enriquecer la mirada con lo no registrado, lo no dimensionado, aquello que forma parte de un acervo social colectivo que requiere de una intervención multidisciplinaria y articulada.

Por su parte, Agustí Fernández, aterriza el enfoque territorial a la inversión en políticas sociales anclando su desempeño a la Agenda 2030 de Naciones Unidas, un referente actual –una hoja de ruta- de medidas urgentes en materias económicas, sociales, institucionales y medioambientales de carácter global. Sostiene Fernández que

“la territorialización de las políticas y de la inversión pública implica promover su construcción de manera concertada y articulada entre los diferentes niveles de gobierno y los diferentes actores del territorio. Esta acción concertada, permitirá construir políticas públicas en correspondencia con las características y condiciones especiales de cada territorio, a fin de contribuir a reducir las brechas territoriales y las desigualdades existentes, tanto al interior de cada territorio como entre ellos dentro de un mismo país.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Gianinna Muñoz Arce, Intervención social y el territorio como clave de aproximación. <https://intervencion.uahurtado.cl/index.php/intervencion/article/view/49>

<sup>2</sup> Agustí Fernández de Losada, Modelo para la territorialización de políticas públicas nacionales en América Latina. Guía para la implementación, Eurososial, junio 2021. [https://eurososial.eu/wp-content/uploads/2021/11/HERRAMIENTA\\_75.pdf](https://eurososial.eu/wp-content/uploads/2021/11/HERRAMIENTA_75.pdf)

Siguiendo a Fernández, en la base del enfoque territorial se encuentra lograr acercar la acción de gobierno a la ciudadanía, potenciando la democracia y fortaleciendo la calidad y la eficiencia de las políticas públicas. Lo que se persigue es consolidar el territorio como factor de desarrollo sostenible, "siendo la territorialización un acelerador de dicho desarrollo orientándolo hacia la prosperidad y la cohesión social, la reducción de las brechas territoriales y el combate de la pobreza y las desigualdades, incluidas las de género" señala Fernández.

Del mismo modo, el enfoque territorial facilita el impulso de políticas públicas nacionales más informadas, que toman con particular atención la participación local en torno a las necesidades y aspiraciones de los territorios, de las comunidades que los habitan y de los actores públicos y privados que operan en ellos. Contribuye, asimismo, el enfoque territorial, a la movilización y el aprovechamiento de los activos del territorio comprometiéndolos con su desarrollo sostenible, equitativo e inclusivo. "En definitiva, la territorialización de políticas públicas contribuye, por un lado, a mejorar la eficacia y el impacto de las políticas públicas nacionales en el territorio y, por el otro, a avanzar hacia un desarrollo nacional más sostenible, inclusivo y equitativo", concluye Fernández.

Un aspecto relevante lo constituye la capacidad de los territorios, de las regiones en Chile por ejemplo, no sólo de participar y ser escuchados en sus requerimientos y urgencias hacia el poder central, sino la capacidad que tienen los propios territorios y sus comunidades de pensar su desarrollo, de reflexionar sobre su lugar en la macro unidad nacional, y en su relación con los otros territorios. Así, académicos de la UCSC, sostienen:

"Las capacidades estratégicas, humanas e institucionales son clave para pensar y desarrollar un proceso virtuoso de competitividad regional y no basta con generar directrices, políticas o normas, sino que los actores locales deben tener la experiencia, los conocimientos y liderazgos que les permite generar una construcción participativa pensando en la realidad local, en los escenarios futuros y las necesidades del territorio."

Fundamental resulta, en consecuencia, construir espacios de reflexión regional – territorial- que piensen su realidad desde su propia espacialidad y particularidad social y cultural, proporcionando investigación y levantamiento de datos e información clave para mirar estratégicamente su realidad y la de los territorios colindantes y la dimensión nacional, desde la inclusión y el análisis estratégico, autonomizando sus diagnósticos y sus propuestas de diseño de políticas de desarrollo, así como su posterior evaluación y corrección, más allá de la mirada centralista."<sup>3</sup>

## La experiencia chilena

<sup>3</sup> Universidad Católica de la Santísima Concepción, Blog académico, Políticas públicas con enfoque territorial, marzo 2022

<https://www.ucsc.cl/blogs-academicos/politicas-publicas-con-enfoque-territorial/>

## Antecedentes generales

De acuerdo con CEPAL<sup>4</sup>, si bien en Chile no hay una política de desarrollo territorial consolidada, hace décadas existe un instrumento orientado al enfoque territorial en la asignación de recursos: el Fondo de Desarrollo Regional (FNDR), que está orientado a compensar a las regiones para impulsar su desarrollo mediante financiamiento e inversión pública, focalizando territorios desfavorecidos con índices altos de precariedad. Estos recursos son transferidos a las regiones desde el nivel central y han pasado de representar un 12.5% del total de la inversión pública en 2001 a un 18.5% en el año 2019.

Asimismo, en años recientes, se han implementado nuevas políticas que pueden definirse según las tipologías de *multi-territorio* y de *territorios específicos*. Respecto de la primera señala CEPAL, "puede destacarse la nueva Política Nacional sobre Zonas Rezagadas la cual se compone de una o varias comunas de una región que comparten patrones espacial comunes y que al mismo que experimenten una mayor brecha de pobreza. Como forma de operacionalizar la política, se crea el Fondo de Desarrollo Local destinado a financiar los planes de desarrollo que se formulen por los gobiernos regionales para enfrentar la situación de las zonas rezagadas."

Con respecto a territorios específicos, existe el Plan Especial de Zonas Extremas que comenzó en 2014, destinado a promover, de forma excepcional y extraordinaria, el desarrollo íntegro de dichos territorios, mediante la aplicación del principio de equidad territorial. Sus objetivos, consignados por CEPAL son: "1. Elevar la calidad de vida de los habitantes de regiones o zonas aisladas. 2. Crear competencias y promover el desarrollo territorial de forma integral. 3. Crear competencias y modelos de gestión participativa en el diseño, elaboración y desarrollo del programa. Las zonas extremas consideradas en esta política son las regiones de Arica y Parinacota, Aysén, y Magallanes."

Una iniciativa recién implementada para fortalecer la mirada territorial del desarrollo de las regiones, en el caso chileno, ha sido la promulgación en 2018 de la ley que introduce la figura de Gobernador Regional electo por la ciudadanía. Esta reforma, considera la división de las competencias de la extinta figura del Intendente en dos cargos diferentes: un *gobernador regional* electo, responsable de la administración de la región y un *delegado presidencial*, nombrado por el presidente de la República, con diferentes atribuciones y competencias lo que ha generado algunos roces por traslape de esferas de actuación y recursos disponibles. "Esta modalidad se encuentra en pleno desarrollo desde 2022 y considera una progresiva solicitud de nuevas competencias por los gobiernos regionales. Dentro de las competencias del nivel central que ya están siendo transferidas a los gobiernos regionales se encuentra las vinculadas al

---

<sup>4</sup> N. Genta y otros, "Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe 2022", Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/132), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48119-panorama-desarrollo-territorial-america-latina-caribe-2022>

fomento productivo, transporte público, telecomunicaciones, y planificación.”

### **Empleo: el caso de Prorural y Chile Emprende** <sup>5</sup>

Según señala Víctor González, “en el año 1998 se creó el programa PRORURAL, en funcionamiento hasta 2002 y cuyo fin era “contribuir a que los habitantes rurales mejoren sus ingresos, trabajo y condiciones de habilidad”, este era de carácter interministerial. Es importante aclarar que el programa tenía como población objetivo solo a sectores rurales, más específicamente a 67 comunas que cumplieran este requerimiento. Funcionó a través de planes de inversión zonal para los lugares seleccionados por el programa. Además implicó propuestas, iniciativas e instrumentos que la red PRORURAL consideraba adecuados para una mejora en las zonas rurales, implementándose a través de talleres en que municipios, organizaciones, instituciones públicas y líderes locales trabajarían en conjunto para su elaboración”.

Posterior a PRORURAL –analiza González- nace “Chile Emprende”, “programa cuyo objeto será el contribuir al desarrollo del segmento de las micro y pequeñas empresas (MIPE), a través de su acceso a mercados y oportunidades de negocio, a su eslabonamiento en cadenas de valor, y a la creación de ambientes favorables al desarrollo de su competitividad, conforme a las realidades regionales y territoriales en que operan”(Decreto 290,2005)”. “... las MIPE representan el 97% de las empresas formalizadas en el país, alcanzando a 648 mil unidades productivas en el año 2004”. “La MIPE es el principal empleador del país, generando el 62,6% de la ocupación privada en Chile”. Este programa se institucionalizó en el año 2004 y para el año 2007 estaba operando dentro de 174 municipios. Para la aplicación de Chile Emprende se consideraron comunas que tuvieran ciertos rasgos en común, como la geografía, cultura, productividad y la base social esto con el fin de obtener oportunidades que se puedan complementar dentro de los territorios. Además, actores públicos y privados que estén comprometidos con el proyecto.

Estos programas fueron pioneros en demostrar que era posible focalizar las inversiones en políticas públicas a escala local con enfoque territorial en la dimensión laboral. Concluye González: “PRORURAL y Chile Emprende no pueden ser olvidados, son programas que cimentaron las bases para que futuras generaciones de funcionarios públicos puedan crear políticas públicas que puedan ir en ayuda de las personas más rezagadas de esta sociedad, sus experiencias son vitales para que futuros programas entiendan la importancia del territorio y como este fluctúa dependiendo de múltiples factores, las políticas territoriales son una gran forma de combatir los desafíos que los ciudadanos viven a diario, es por ello que el entender el funcionamiento de programas que ya lo aplicaron ayudara a realizar mejores programas en el presente y futuro.”

---

<sup>5</sup> Víctor González, Pro rural y Chile emprende: programas con enfoque de desarrollo territorial en Chile. Tesina Administración Pública, Facultad de CCSS, Universidad Alberto Hurtado, 2022, pp 21-23

[https://repositorio.uahurtado.cl/bitstream/handle/11242/26620/ADM\\_Gonz%C3%A1lez.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.uahurtado.cl/bitstream/handle/11242/26620/ADM_Gonz%C3%A1lez.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

## **Educación: nuevos paradigmas en Educación** <sup>6</sup>

En un documento del Mineduc de 2022 se establecen nuevos paradigmas, nuevas formas de abordar los desafíos educativos del nuevo siglo. Una de las dimensiones que aborda preliminarmente dice relación con el rol y responsabilidad de los educadores y trabajadores de la educación dado su conocimiento y relación con las comunidades locales que atienden: “Esto, pues son las y los trabajadores los que tienen mayor contacto con la realidad de los establecimientos, las particularidades de sus territorios, y las características socioculturales y emocionales de las y los estudiantes”.

Asimismo, se intersecta el enfoque territorial con la dimensión curricular, enfatizando un desarrollo curricular más flexible, pertinente y sensible a la diversidad cultural del país, “de manera que este pueda responder a los desafíos ambientales, tecnológicos, económicos, de igualdad de género, de inclusión, de memoria y derechos humanos (...) Para el desarrollo de una posible reforma curricular se requerirá de procesos participativos que aseguren la vinculación y pertinencia con los territorios, entre los que se encuentra el desarrollo de un Congreso Pedagógico y Curricular, con foco en la discusión pedagógica, curricular y evaluativa”.

Finalmente, el horizonte de la propuesta ministerial involucra a la educación técnico profesional para el desarrollo humano sostenible del país y sus territorios. Sostiene el documento en comentario que en sintonía con cambios macro en la forma de entender e impulsar el desarrollo, se focalizará los esfuerzos en mayor justicia social y en armonía con el cuidado del medio ambiente. “Este nuevo modelo de desarrollo requiere, a su vez, de una nueva mirada a la educación técnico-profesional, que busque el bienestar sustantivo de estudiantes y comunidades; respondiendo a las necesidades económicas, sociales y de sustentabilidad de los territorios; (...) Esto implica una mirada intersectorial respecto a la educación técnico profesional, que considere al trabajo como un espacio de participación social, y que se cimiente en importantes transformaciones en el currículum, la formación docente, y la vinculación entre las comunidades educativas y sus territorios, el mundo del trabajo y el medioambiente.”

En sintonía con estas aspiraciones, desde el primer gobierno de la presidenta Bachelet se enfatizó en la distribución de las políticas educacionales y de los recursos respectivos hacia la descentralización junto con potenciar las dimensiones territoriales de los procesos educativos en el país. Así, surgen los Servicios Locales de Educación Pública. Así, En noviembre del 2017, la Ley 21.040 creó una nueva institucionalidad para la Educación Pública, donde se traspasarán los establecimientos educacionales, jardines infantiles, escuelas y liceos de 345 municipios a 70 Servicios Locales de Educación Pública.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> MINEDUC-IMPULSANDO EL CAMBIO DE PARADIGMA: Horizontes de transformación educativa para el Chile del siglo XXI, Septiembre, 2022

<https://inclusionyparticipacion.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/113/2022/09/Impulsando-el-Cambio-de-Paradigma.pdf>

<sup>7</sup> <https://educacionpublica.gob.cl/servicios-locales-de-educacion-publica/>

Señala la ley que los Servicios Locales de Educación Pública serán los sostenedores educacionales que velarán por entregar una educación integral, de calidad y con pertinencia local, centrado en los aprendizajes para el siglo XXI, que entregue oportunidades a todos los niños, niñas y jóvenes en el país para desarrollarse, considerando las características de los estudiantes y las particularidades del territorio en que se ubican. El proceso es gradual, se concretará en los territorios progresivamente y debiera estar implementado para 2025.<sup>8</sup>

### **Salud: equidad territorial** <sup>9</sup>

Según señala el plan de inversiones de la Subsecretaría de Redes Asistenciales del Ministerio de Salud, actualizado a mayo de 2023, el objetivo es “fortalecer la Red de Salud Pública por medio de la construcción, reposición, mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura sanitaria del país (...) considerando además, como eje estratégico, el enfoque de equidad territorial, vinculando a las macrozonas del país, en un desarrollo ordenado y equitativo que busca potenciar la articulación de la red.” Entre los criterios de esta planificación se considera “el análisis de brechas en salud, la estrategia nacional de salud, grado de aislamiento, universalización de la atención primaria, demanda asistencial, equidad en la inversión y tiempos de acceso a los establecimientos, como también, el estado de la infraestructura y madurez de los proyectos.”

Respecto del estado de las inversiones en salud, a mayo de 2023, en cuanto a proyectos hospitalarios existen 61 proyectos en distintos estados de avance, 19 en la región metropolitana y 42 en regiones. En cuanto a proyectos de atención primaria de salud, se encuentran en desarrollo 98 APS, 29 en la región metropolitana y 69 en regiones. Asimismo, se encuentran en construcción 23 proyectos de obras mayores, 5 en la región metropolitana y 18 en regiones. Por último, se llevan a cabo 71 proyectos de salud mental, 11 en la región metropolitana y 60 en regiones.

## Inversión pública regionalizada serie 2012 - 2021

---

<sup>8</sup> <https://www.bcn.cl/portal/leyfacil/recurso/nuevo-sistema-de-educacion-publica>

<sup>9</sup> <https://plandeinversionesensalud.minsal.cl/>

Todas las Fuentes / Todos los Tipos de Programas / Todas las Instituciones / Montos en Dólares de 2021 (Millones)

REGION	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Arica y Parinacota	161	160	189	244	360	319	230	292	291	331
Tarapacá	184	248	210	288	311	285	273	319	275	267
Antofagasta	373	352	280	354	444	450	320	395	362	363
Atacama	215	217	235	334	406	322	318	281	268	298
Coquimbo	310	323	376	481	575	581	552	484	428	478
Valparaíso	597	675	605	719	772	746	779	857	920	873
Metropolitana	1.510	1.477	1.496	1.714	1.605	1.542	1.454	1.522	1.329	1.695
O'Higgins	540	561	517	473	470	484	429	468	375	435
Maule	786	722	624	637	627	628	588	792	723	666
Ñuble								225	220	350
Biobío	1.258	1.221	1.080	1.109	1.095	1.074	955	985	885	875
La Araucanía	524	526	574	725	739	753	746	936	818	806
Los Ríos	255	282	335	372	381	336	350	370	325	363
Los Lagos	551	565	672	691	660	666	611	794	678	784
Aysén	191	215	223	288	308	328	228	245	253	236
Magallanes	188	220	218	282	328	280	273	281	238	261
Interregional	393	736	766	1.124	717	639	548	430	551	757
<b>Total</b>	<b>8.035</b>	<b>8.501</b>	<b>8.401</b>	<b>9.837</b>	<b>9.797</b>	<b>9.434</b>	<b>8.655</b>	<b>9.676</b>	<b>8.940</b>	<b>9.839</b>
REGIONALIZADO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total País	<b>8.035</b>	<b>8.501</b>	<b>8.401</b>	<b>9.837</b>	<b>9.797</b>	<b>9.434</b>	<b>8.655</b>	<b>9.676</b>	<b>8.940</b>	<b>9.839</b>

Fuente Sistema Nacional de Inversiones <https://sni.gob.cl/serie-de-inversion-publica-regionalizada>

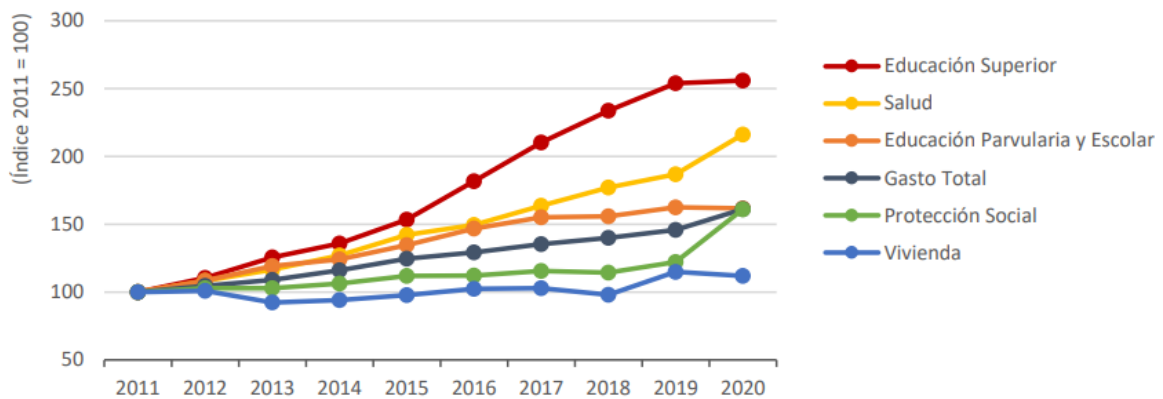
Distribución de la inversión pública regionalizada serie 2012-2021



Todas las Fuentes / Todos los Tipos de Programas / Todas las Instituciones / Montos en Dólares de 2021 (Millones)										
REGION	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Arica y Parinacota	2,0%	1,9%	2,2%	2,5%	3,7%	3,4%	2,7%	3,0%	3,3%	3,4%
Tarapacá	2,3%	2,9%	2,5%	2,9%	3,2%	3,0%	3,2%	3,3%	3,1%	2,7%
Antofagasta	4,6%	4,1%	3,3%	3,6%	4,5%	4,8%	3,7%	4,1%	4,0%	3,7%
Atacama	2,7%	2,5%	2,8%	3,4%	4,1%	3,4%	3,7%	2,9%	3,0%	3,0%
Coquimbo	3,9%	3,8%	4,5%	4,9%	5,9%	6,2%	6,4%	5,0%	4,8%	4,9%
Valparaíso	7,4%	7,9%	7,2%	7,3%	7,9%	7,9%	9,0%	8,9%	10,3%	8,9%
Metropolitana	18,8%	17,4%	17,8%	17,4%	16,4%	16,3%	16,8%	15,7%	14,9%	17,2%
O'Higgins	6,7%	6,6%	6,2%	4,8%	4,8%	5,1%	5,0%	4,8%	4,2%	4,4%
Maule	9,8%	8,5%	7,4%	6,5%	6,4%	6,7%	6,8%	8,2%	8,1%	6,8%
Ñuble								2,3%	2,5%	3,6%
Biobío	15,7%	14,4%	12,9%	11,3%	11,2%	11,4%	11,0%	10,2%	9,9%	8,9%
La Araucanía	6,5%	6,2%	6,8%	7,4%	7,5%	8,0%	8,6%	9,7%	9,1%	8,2%
Los Ríos	3,2%	3,3%	4,0%	3,8%	3,9%	3,6%	4,0%	3,8%	3,6%	3,7%
Los Lagos	6,9%	6,6%	8,0%	7,0%	6,7%	7,1%	7,1%	8,2%	7,6%	8,0%
Aysén	2,4%	2,5%	2,7%	2,9%	3,1%	3,5%	2,6%	2,5%	2,8%	2,4%
Magallanes	2,3%	2,6%	2,6%	2,9%	3,3%	3,0%	3,2%	2,9%	2,7%	2,7%
Interregional	4,9%	8,7%	9,1%	11,4%	7,3%	6,8%	6,3%	4,4%	6,2%	7,7%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
REGIONALIZADO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total País	8.035	8.501	8.401	9.837	9.797	9.434	8.655	9.676	8.940	9.839

Fuente Sistema Nacional de Inversiones <https://sni.gob.cl/serie-de-inversion-publica-regionalizada>

**Cuadro N° 1. Aumento del gasto público total y por área\*, 2011 a 2020.**



\*Respecto al año 2011 (índice = 100).

Fuente: Elaboración propia a partir de Informe de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2020.

Fuente: Instituto Libertad y Desarrollo